

## Strategien zur Machterhaltung bürgerlicher Eliten am Beispiel kommunaler Wahlrechtsänderungen im ausgehenden Kaiserreich

Niehuss, Merith

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Konferenzbeitrag / conference paper

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Niehuss, M. (1989). Strategien zur Machterhaltung bürgerlicher Eliten am Beispiel kommunaler Wahlrechtsänderungen im ausgehenden Kaiserreich. In H. Best (Hrsg.), *Politik und Milieu : Wahl- und Elitenforschung im historischen und interkulturellen Vergleich* (S. 60-91). Sankt Katharinen: Scripta Mercaturae Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-338041>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Strategien zur Machterhaltung bürgerlicher Eliten am Beispiel kommunaler Wahlrechtsänderungen im ausgehenden Kaiserreich

Merith Niehuss

Liberalism and the City 1): Die besondere Beziehung des liberalen Bürgertums zur Gemeindepolitik ist bereits von vielen Autoren diskutiert worden. Charakteristisch an diesem Verhältnis ist dabei die geringe Eingebundenheit der bürgerlichen Honoratioren in die Parteiorganisationen der liberalen Parteien 2). "The social position and self-image of the Honoratioren were reflected in the political style of urban liberalism which emphasized informal relationships among equals rather than efforts to mobilize mass support 3)". Dem stand, spätestens seit den neunziger Jahren, eine wohlorganisierte sozialdemokratische Arbeiterbewegung gegenüber, die gerade in den Zentren liberaler Machtentfaltung, den Städten, um parlamentarische Anerkennung warb.

Am Beispiel zweier Städte, die außer der liberalen Vorherrschaft in den Rathäusern und Gemeindegremien wenig gemeinsam hatten, soll hier gezeigt werden, wie unter solch ungleichen Bedingungen der Kampf des liberalen gehobenen Bürgertums um die Machterhaltung in den Städten entschieden wurde.

München und Hamburg zeigten sich im ausgehenden Kaiserreich als in einem Höchstmaß strukturell unterschiedlich geprägte Großstädte. Nicht nur unterschieden sich nord- und süddeutsche Mentalität (die Georg von Vollmar als so herausragendes Merkmal hervorgehoben hatte), handelte es sich um eine nahezu ausschließlich protestantische (90 %) und eine ganz überwiegend katholische Stadt (70 %) - vor allem die Berufsstruktur ihrer jeweiligen Bevölkerungen war zu einem hohen Grad unterschiedlich: In Hamburg saßen die alten Kaufmannsfamilien und auch die Bankiersfamilien der Handelsstadt an den Hebeln der Macht; sie bildeten die oberste Schicht der Bürger (lag es an ihrem kaufmännisch-fiskalischen Ausbildungs- und Prestigedenken, daß Hamburg zur damaligen Zeit noch keine Universität hatte?), in München waren dies zwar auch Fabrikanten, doch saßen im Magistrat der Stadt auch Universitätsprofessoren, die Oberschicht des Bürgertums war vom höheren Beamtentum weitgehend geprägt. Hamburg verfügte durch den Hafen über einen hohen Anteil an Arbeiterschaft in Großbetrieben (Hafen- und Werftarbeiter, Industriearbeiter); dies schloß ein hohes Maß an- und ungelernter Kräfte ein. München dagegen beherbergte verhältnismäßig

1) So der Titel eines Aufsatzes von James J. S h e e h a n : Liberalism and the City in 19th Century Germany, in: Past and Present 51 (1971), S. 116 - 135.

2) Vgl. dies bei Thomas N i p p e r d e y , Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918 (Düsseldorf, 1961). Die geringe Durchorganisation des Parteiapparates ist ein Spezifikum aller liberalen Parteien.

3) S h e e h a n , Liberalism and the City, a.a.O., S. 119.

wenig Industrie, eher mittlere und kleinere Betriebe, die teilweise eine große Qualifikation der Arbeiterschaft erforderten (Buchdrucker, Brauereiarbeiter, Facharbeiter in kleinen metallverarbeitenden Betrieben). Ferner ist hier noch das für unsere Argumentation wesentliche Unterscheidungsmerkmal des verschiedenen politischen Status beider Städte zu erwähnen. Hamburgs Senat vertrat einen selbständigen Staat im Deutschen Reich, München war lediglich Hauptstadt Bayerns. Münchens Magistrat hatte nicht einmal die Befehlsgewalt über die städtische Polizei 4). Trotz dieses - allerdings wesentlichen - Unterschiedes gestaltete sich der Hamburger Senat wie ein typisches städtisches Gremium, rekrutierten sich die Gewählten doch aus der Honoratiorenschicht der Stadt und verwalteten rein städtische Angelegenheiten. "Die gesamten aufgeworfenen Fragen lassen sich für Hamburg zutreffend nur beantworten, wenn man immer im Auge behält, daß Hamburg stets noch ist eine zum Staat ausgewachsene Kommune." 5)

Für die weitere Darstellung wesentlich ist hierbei die in beiden Städten stark divergierende parteipolitische Vertretung der städtischen Gremien gegenüber der Vertretung im Reichstag oder im bayerischen Landtag. Seit 1881 wählte Hamburg einen, seit 1884 zwei und seit 1890 drei Sozialdemokraten in den Reichstag (von insgesamt drei Hamburger Mandaten), München schickte Georg von Vollmar kontinuierlich seit 1890 in den Reichstag; das zweite Reichtagsmandat wechselte zwischen Sozialdemokraten und Liberalen. Zum bayerischen Landtag entsandte München seit 1893 einen Sozialdemokraten (von sechs zu wählenden Abgeordneten), 1899 und 1905 vier und 1907, nach der Wahlrechtsänderung, waren es acht Sozialdemokraten und vier Liberale 6).

Die Position der Sozialdemokratie in den städtischen Gremien war ihrer Stärke als Reichstagsvertretung der Städte diametral entgegengesetzt. Bürgerliche Honoratioren empfanden es, dem Geist der Zeit entsprechend, als Zumutung, ihre Stadt im Reichstag durch Sozialdemokraten vertreten zu sehen und sie hielten den Grundsatz in Ehren, nur wer für das Wohl der Stadt etwas leiste, zumeist

4) Wegen des Status als Landeshauptstadt. Die Magistratsverfassungen aller anderen bayerischen städtischen Gemeinden bestimmten die Befehlsgewalt über die städtische Polizei. Vgl. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 120, Verfassungs- und Verwaltungsorganisation der Städte, Heft 4, Königreich Bayern (Leipzig, 1906).

5) So die einleitende Bemerkung des Bearbeiters einer Gemeinderechtsstudie über Hamburg. Geert Seelig, Hamburg, in: Verfassungs- und Verwaltungsorganisation der Städte. 4. Bd., 5. Heft, Die Hansestädte (Leipzig, 1907. Schriften des Vereins für Socialpolitik 120. Band), Zitat S. 3.

6) Vgl. die Zahlenangaben zu Hamburg und zum Bayerischen Landtag in: Gerhard A. Ritter unter Mitarbeit von Merith Niehus, Wahlgeschichtliches Arbeitsbuch. Materialien zur Statistik des Kaiserreichs 1871 - 1918 (München, 1980), S. 95, 155. Die Zahlenangaben für München stammen aus: Zeitschrift des bayerischen statistischen Landesamtes, 25. Jg. 1893, S. 99ff, 31. Jg. 1899, S. 101ff, 37. Jg. 1905, S. 191f; für die Reichstagswahlen: 25. Jg. 1893, S. 77, 30. Jg. 1898, S. 119, 35. Jg. 1903, S. 81ff, 39. Jg. 1907, S. 1ff, 44. Jg. 1912, S. 220ff.

in Form von Steuerzahlungen, sei befugt, die Stadt auch politisch zu vertreten.

Die Gemeindewahlordnungen in Hamburg wie in Bayern trugen diesem Gedanken mehr noch als in Mitteldeutschland Rechnung, hatte man doch in den meisten Staaten des Deutschen Reichs allmählich den Übergang von der Bürger- zur Einwohnergemeinde gefunden 7). Das Beharren auf der überkommenen Rechtsordnung der Bürgergemeinde bedeutete für die politische Vertretung in den Städten, daß das Gemeindewahlrecht vom Erwerb des Bürgerrechts abhängig war. Eine der Voraussetzungen für den Erwerb des Bürgerrechts wiederum war der Besitz des Heimatrechts (in Bayern) bzw. die Staatsangehörigkeit (in Hamburg).

### Abgrenzung nach unten: das Bürgerrecht

Um das bayerische Heimatrecht zu erlangen, mußte ein Bewerber das 25. Lebensjahr abgeschlossen haben, fünf Jahre in der betreffenden Gemeinde seinen Wohnsitz haben und zu einer direkten Steuer veranlagt sein; er durfte keine Armenunterstützung in dieser Zeit beansprucht haben und mußte "selbständig" sein 8). Der Begriff der Selbständigkeit meinte dabei die Fähigkeit, selbständig einen Haushalt zu führen. Dies schloß in erster Linie bei ihren Eltern lebende Kinder aus, sowie Dienstboten und Gewerbegehilfen, die im Haushalt ihres Meisters lebten. Die Heimatberechtigung konnte von Frauen und Männern gleichermaßen erworben werden; sie wurde durch den Gemeinderat verliehen - es konnte auch ein Rechtsanspruch auf das Heimatrecht geltend gemacht werden. Das Heimatrecht wurde gebührenfrei verliehen, wenn diese Bedingungen erfüllt waren, ebenso war es laut Gesetz gebührenfrei für Staatsbedienstete, vor allem Beamte, die sich in einer Gemeinde aufgrund ihrer Anstellung niederließen. Relativ hohe Gebühren wurden allerdings erhoben, wenn ein Bewerber in einer anderen Gemeinde bereits das Heimatrecht besaß und es in seiner jetzigen Wohngemeinde erwerben wollte, was vor allem im Fall einer Heirat nötig war; daß die Heimatrechtsgebühren auch als Heiratsgebühren bezeichnet wurden, zeigt, wie häufig diese Begründung gegeben war 9).

7) Das Beibehalten der Bürgergemeinde hatte in erster Linie erhebliche Konsequenzen für das Armenrecht; die öffentliche Wohlfahrt kam nur denjenigen zugute, die in der Gemeinde "heimatberechtigt" waren, im Gegensatz zur Einwohnergemeinde, die das Unterstützungswohnsitzrecht kannte.

8) Das Heimatrecht konnte auch verliehen werden, wenn einige dieser Forderungen nicht erfüllt wurden, insbesondere wenn der Bewerber nicht steuerlich veranlagt war; er mußte dann statt fünf Jahre sieben Jahre Aufenthalt in der Gemeinde nachweisen. Auch die Gebühren erhöhten sich in solchen Fällen. Vgl. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 120, S. 48ff. Vgl. diese Angabe auch zum folgenden.

9) Die Gebührenhöhe war den Gemeinden freigestellt innerhalb eines gewissen gesetzlichen Rahmens. In München betrug die Gebühr nach 1896 vierzig Mark, wenn alle Bedingungen erfüllt waren, bei Nichterfüllen einer Bedingung 171 Mark.

Eng mit dem Heimatrecht verknüpft war das Bürgerrecht. Nach der Einführung der Gewerbefreiheit war der einzig noch relevante Zweck, das Bürgerrecht zu erlangen, die Teilnahme an der Gemeindepolitik 10). Anspruch auf Verleihung des Bürgerrechts hatten männliche zum Erwerb befähigte Personen, die entweder das Heimatrecht besaßen oder seit mindestens zwei Jahren in der Gemeinde wohnten und eine direkte Steuer und Gemeindeabgaben bezahlt hatten. Bewerber durften in dieser Zeit nicht um Armenunterstützung nachgesucht haben, nicht strafrechtlich belangt, entmündigt oder Betroffener eines Konkursverfahrens sein. Wer allerdings ein besteuertes Wohnhaus in der Gemeinde besaß oder zu einem der drei höchstbesteuerten Gemeindeangehörigen gehörte, brauchte keine der obengenannten Bedingungen zu erfüllen, um das Bürgerrecht vom Gemeinderat verliehen zu bekommen; es durfte sogar eine Frau sein, es konnte auch eine juristische Person sein. Frauen und juristische Personen waren somit in Bayern wahlberechtigt, durften ihr Wahlrecht aber nur durch einen Vertreter ausüben lassen, der ihnen gegenüber weisungsgebunden war. Diese Regelung war in der Praxis wohl nicht ganz unproblematisch; immer wieder tauchten Fälle auf, in denen weisungsbefugte Wahlberechtigte mehrere Vertreter beauftragten und diese auch noch verschiedenen Parteien wählen ließen - oder aber solche Fälle, in denen die Vertreter sich nicht an die (Partei-) Weisung ihrer Auftraggeber hielten 11). Die Gemeindeordnung kannte auch noch die Zwangseinbürgerung (ab einer gewissen Mindeststeuersumme), die den Zweck hatte, die reicheren Bürger zur Mithilfe an den Gemeindetätigkeiten zu verpflichten, welche wiederum aus der Sicht der Gesetzgeber in erster Linie im Bezahlen der Einbürgerungsgebühr bestand 12).

Das Erheben dieser Gebühr war bei der Gemeindeordnung 1869 als minimaler Ausgleich für die damals gestiegenen Sozialkosten den Gemeinden belassen worden. Als finanzieller Faktor für die Gemeindekasse spielte diese Gebühr jedoch - zumal in Großstädten und angesichts der vielen möglichen Ausnahmen - eine geringe Rolle. Vielmehr trat im Laufe des Kaiserreichs der politische Aspekt der Einschränkung des Wahlrechts für die zugezogenen Massen in den Vordergrund. Die Gebühr für die Heimatsrechtsverleihung lag nach 1869 in München zwischen 40 und 171 Mark, je nach Erfüllen der obengenannten Ansässigkeitsbedingungen. Für Ausländer durfte sie das Doppelte betragen. Die Bürgerrechtsgebühr lag, gestaffelt nach der Steuerhöhe zwischen 65 Mark und 171 Mark, wobei die Heimatsrechtsgebühr mit der Bürgerrechtsgebühr verrechnet wurde. Im Jahr 1905 hatte München 539.000 Einwohner, davon 31.000 gemeindewahlbe-

10) Laut Gesetz war mit der Erlangung des Bürgerrechts auch das Recht, an den Gemeinudenutzen teilzuhaben, verbunden, was aber in der Praxis keine Rolle mehr spielte.

11) Schriften des Vereins für Socialpolitik, S. 87.

12) Allerdings macht das Gesetz hier eine Reihe von Ausnahmen: Bei einer zwangsweisen Einbürgerung durfte für große Teile der Beamtenschaft, für Gewerbetreibende und Staatspensionäre keine Gebühr erhoben werden. Hausbesitzer zahlten eine ermäßigte Gebühr.

rechtigte Bürger, das entspricht etwa 6 %. Zum Vergleich: Bei Reichstagswahlen waren ca. 21 % wahlberechtigt. Gleichzeitig nahm die Stadt 173.000 Mark an Bürgerrechtsgebühren ein. 1905 war allerdings ein Wahljahr, die Summe lag in den früheren Jahren etwa bei der Hälfte 13).

Tabelle 1: Bürgerrechtserwerbungen in München 14).

Jahr	Bürgerrechtserwerbungen	Wahlberechtigte Bürger insgesamt im Wahljahr
1905	3.792	31.252
1906	1.373	
1907	1.678	
1908	5.755	35.989

Dem bayerischen Heimat- und Bürgerrecht entsprach das hamburgische Staatsangehörigkeits- und Bürgerrecht. Das Hamburger Bürgerrecht rekurrierte aus der "Verordnung über die gegen das Einschleichen der Fremden erlassenen Verfügung" von 1805, wonach jeder, der in der Stadt ein Geschäft betreiben, heiraten oder ein Grundstück kaufen wollte, das Bürgerrecht erwerben mußte 15). Nach einer Änderung 1864 war es Frauen fortan verwehrt, das Bürgerrecht zu erlangen. Zum Betreiben eines Geschäfts und für die Eheschließung war bei dieser Änderung das Bürgerrecht nicht mehr nötig, andererseits war von nun an verpflichtet das Bürgerrecht zu erwerben, wer volljährig war, in Hamburg wohnhaft und ein Einkommen von 3.600 Mark versteuerte. Die Bürgerrechtsgebühr betrug 30 Mark. Die Bewerbungen um die Verleihung des Bürgerrechts sanken drastisch von im Durchschnitt über 1.600 Fälle pro Jahr auf weniger als die Hälfte. Das Bürgerrecht hatte nunmehr, ähnlich wie in Bayern, lediglich die Bedeutung eines Wahlrechts. Da gerade in Hamburg, bei einer relativ geringen Zahl Bürger, die Wahrscheinlichkeit, in ein bürgerliches Ehrenamt gewählt zu werden (was laut Gesetz nicht abgelehnt werden durfte und unentgeltlich war) relativ groß war, hatte auch die bürgerliche Oberschicht Hamburgs wenig Interesse daran, das Wahlrecht zu erwerben. Die Zwangsverpflichtung der Bürger mit gehobenem Einkommen stand mehr oder weniger nur auf dem Papier, da der Gesetzgeber keine Strafmöglichkeiten für säumige Zwangsbürger vorsah. 1895 waren von 100 Bewohnern des Staates Hamburg nur 3,8 Bürger 16), relativ also zwei Drittel des Prozentsatzes von München.

13) Schriften des Vereins für Socialpolitik, S. 84.

14) Quelle: Zeitschrift des Königlich Bayerischen Statistischen Landesamtes, 41. Jg. (1909), S. 603.

15) Vgl. hierzu und zu den folgenden Ausführungen: Statistik des Hamburgischen Staates, Heft 22 (Hamburg, 1904).

16) Ebd., S. 3.

Als im Jahr 1893 die ersten Sozialdemokraten in das Münchner Gemeindebevollmächtigtenkollegium gewählt wurden, konnte die Partei ihrer langjährigen Forderung nach Abschaffung der Bürgerrechtsgebühren ein wenig mehr Nachdruck verleihen. 1896 beschloß der Magistrat der Stadt, die Gebührensätze zu halbieren. Fortan mußte im günstigsten Fall ein Arbeiter der niedrigsten Steuergruppe wie erwähnt nur noch 65 Mark bezahlen, um das Heimat- und Bürgerrecht zu erwerben.

Auch in Hamburg wurde der Erwerb des Bürgerrechts 1896 wesentlich erleichtert. Der Grund hierfür war einerseits die bedrohlich gesunkene Bürgerzahl in der Stadt, zum anderen aber auch, ähnlich wie in München, ein Zugeständnis an die Sozialdemokratie. Die große Choleraepidemie, die 1892 in der Stadt wütete und mehr als 8.000 Menschenopfer forderte, offenbarte zugleich erhebliche Mängel in der Stadtregierung. Der Bau einer Filteranlage für Trinkwasser, ein längst bekanntes Mittel, um die Choleraerreger herauszufiltern, war verzögert worden, weil der Senat dem Hafenausbau den Vorrang gab, was wiederum im Interesse der alteingesessenen Kaufmannsfamilien lag. Zudem hatte der Senat bei der Bewältigung der organisatorischen Probleme während der Epidemie, als Hamburg wegen der Quarantäne von der Außenwelt völlig abgeschnitten war, gern auf die Mithilfe von Sozialdemokratie und Gewerkschaften zurückgegriffen, um nötige Arbeitskräfte zu beschaffen, sowie, wenn es darum ging, schnell eine große Anzahl Flugblätter zu drucken und zu verteilen, um Verhaltensmaßnahmen zu erteilen<sup>17)</sup>.

Das neue Bürgerrechtsgesetz regelte nun, daß volljährige männliche Staatsbürger, die in den letzten fünf Jahren ein jährliches Einkommen von mindestens 1.200 Mark versteuert hatten, das Bürgerrecht erwerben konnten. Verpflichtet zum Erwerb des Bürgerrechts waren dagegen jene Staatsbürger, die mindestens 2.000 Mark in den letzten drei aufeinanderfolgenden Jahren versteuert hatten, sofern sie noch nicht 60 Jahre alt waren. Wer dieser Verpflichtung nicht nachkam, wurde "während der Dauer der Renitenz<sup>18)</sup>", jedoch höchstens bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres, gezwungen, die doppelte Einkommenssteuer zu bezahlen. Der Erwerb des Bürgerrechts war fortan kostenlos.

17) Vgl. hierzu ausführlicher: Richard Evans, "Die Cholera und die Sozialdemokratie: Arbeiterbewegung, Bürgertum und Staat in Hamburg während der Krise von 1892", in: Arbeiter in Hamburg. Unterschichten, Arbeiter und Arbeiterbewegung seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert, hg. v. Arno Herzig, Dieter Langewiesche und Arnold Sywottek (Hamburg, 1983), S. 203 - 213; sowie vom selben Autor: Death in Hamburg, Society and Politics in the Cholera Years, 1830 - 1910 (Oxford, 1987). Auch im Jahr 1842 hatte in Hamburg eine (Brand-) Katastrophe wesentlich zur Modernisierung des Parlamentes beigetragen. Vgl. Gert Seelig, Das hamburgische Wahlgesetz zur Bürgerschaft vom 5. März 1906, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. II (1908), S. 132 - 162, hier S. 133.

18) So der Wortlaut des Gesetzes. Statistik des Hamburgischen Staates, a.a.O., S. 6.

Tabelle 2: Bürgerrechtserwerbungen in Hamburg 19)

Jahr	Bürgerrechts- erwerbungen	Bürger	Von je 1.000 Einwohnern waren Bürger
1864	1.589		
1875	557	33.726	873
1885	627	27.629	537
1890	1.216	28.075	454
1896*)	560	26.694	386
1896**)	1.561		
1901	4.768	43.009	551

\*) Bis Ende Oktober 1896

\*\*) November, Dezember 1896

Der Senat hatte damit mehrere Absichten verbunden: Die Zwangsverpflichtung sollte Bürger der gehobenen Mittelschicht daran hindern, sich um die bürgerlichen Ehrenämter zu drücken. Doch wurden jährlich nur etwa 20 säumige Bürger mit der Eintreibung der doppelten Einkommenssteuer bestraft, und die "Dauer der Renitenz" währte in der Regel nicht lange 20). Auch fanden viele erneut Gesetzeslücken, um nicht Bürger werden zu müssen und um zu vermeiden "daß ihre Zeit, die sie geschäftlich verwenden, vom Staat in Anspruch genommen wird durch ehrenamtliche Stellungen in den Verwaltungen 21)." Man konnte mit der Steuerzahlung im Rückstand bleiben, ließ den Rest dann pfänden und war dadurch von Bürgerrecht und Wahlrecht ausgeschlossen. Von den Hamburger Bürgern, die ihr Bürgerrecht bereits vor 1896 beantragt hatten, waren 2329 oder fast 11 % ohne steuerpflichtiges Einkommen bzw. mit der angesetzten Steuer im Rückstand 22).

Die 1.200-Mark-Grenze für den möglichen Erwerb des Bürgerrechts verfolgte zwei Ziele : zum einen war dies die unterste Einkommensstufe der Beamten, so daß durch diese Regelung allen Staatsbediensteten das Wahlrecht zugesprochen wurde. Zum anderen stellte es für die Arbeiterschaft ein etwas gehobenes Durchschnittseinkommen dar, das Facharbeiter und vollbeschäftigte Industriearbeiter erreichen konnten. Es war nicht ohne weiteres als arbeiterfeindlich abzu-

19) Quelle: ebd., S. 3 - 8.

20) Ebd., Tabelle S. 7

21) Jürgen B o l l a n d, Die Hamburgische Bürgerschaft in alter und neuer Zeit (Hamburg, 1959), S. 65, Zitat aus den Bürgerschaftsdebatten. Vgl. zu einigen Zahlen auch weiter unten, S. 86 ff.

22) S e e l i g, Hamburgisches Wahlgesetz, S. 137. Die beiden Rubriken lassen sich nicht mehr trennen. Offenbar handelt es sich aber doch zum überwiegenden Teil um erwerbslos gewordene ältere Bürger.



tun und eröffnete damit einer großen Zahl Staatsbürger die aktive Teilnahme an der Kommunalpolitik, schloß aber gleichzeitig die untere Bevölkerungsschicht aus, von der die meiste parteipolitische Unruhe befürchtet wurde. Wichtig an der Bestimmung war allerdings nicht allein die Gehaltsstufe, sondern vielmehr die Tatsache, daß ein solches Einkommen über fünf Jahre versteuert werden mußte 23). Auch Personen mit niedrigerem zu versteuerndem Einkommen konnten ein Einkommen von 1.200 Mark versteuern. Für die fünf Jahre von 1897 bis 1901 waren für ein Einkommen von 1.200 Mark im ganzen 44,10 Mark zu bezahlen, also mehr als ein Viertel mehr als die vorherige Bürgerschaftsgebühr von 30 Mark. Doch verteilte sich die Steuersumme auf zehn Halbjahresraten 24). Die Differenz der Einkommensteuer zwischen dem niedrigsten zu versteuernden Einkommen von 900 Mark und dem Einkommen von 1.200 Mark betrug um die Jahrhundertwende etwa 1,30 Mark. Die Einkommensteuer wurde bei Verheirateten mit zwei Kindern halbiert, Familienväter mit vier Kindern mußten nur noch ein Viertel bezahlen; insgesamt nahm mehr als die Hälfte aller Einkommensteuerzahler in dieser Gruppe diese Vergünstigung in Anspruch.

Für den Gesetzgeber dennoch völlig unerwartet stieg nun die Zahl derjenigen Hamburger Einwohner, die ein Einkommen von 1.200 Mark versteuerten. Im Jahr 1895 waren es 13.706 Personen, im Jahr der Bürgerrechtsneuregelung 1896 waren es 15.904 und 1897 stieg die Zahl auf 24.295 und stieg von nun an gleichmäßig bis 1904 auf 51.308 Personen. Die Zahl der Bürgerrechtserwerbungen von Personen dieser Einkommensgruppe stieg dementsprechend, zeitlich um fünf Jahre versetzt, 1902 drastisch an, nämlich von 1.826 (1901) auf 2.651 (1902) 25).

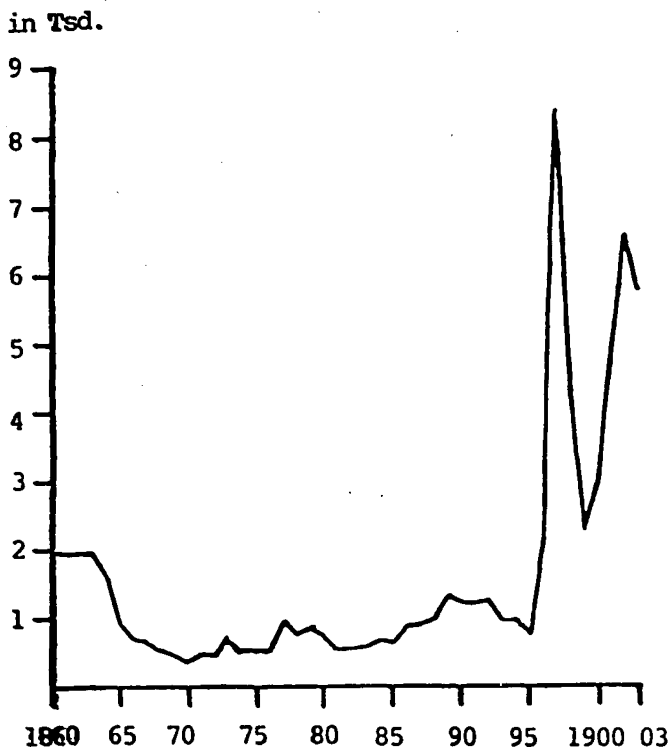
Das statistische Büro der Steuerdeputation in Hamburg ermittelte im Jahr 1903 Angaben über die Hamburger Bürgerschaft. Aus dieser Studie geht der bemerkenswerte Wandel hervor, den die Zusammensetzung der Hamburger Bürgerschaft nach 1896 durchmachte 26).

23) Ausnahmen von dieser fünf-Jahresregel waren möglich; diese sollten in erster Linie Kaufleuten zugute kommen, die längere Zeit im Ausland verweilt hatten. Vgl. Alex M ö l l e r i n g; Die Entwicklung des Wahlrechts in der freien und Hansestadt Hamburg (jur. Diss. Borna und Leipzig, 1914,) S. 38.

24) Statistik des Hamburgischen Staates, S. 16.

25) S e e l i g, Hamburgisches Wahlgesetz, S. 137.

26) Diese Studie ist die bereits zitierte Quelle: Statistik des Hamburgischen Staates, Heft XXII.

Grafik 1: Bürgerrechtserwerbungen in Hamburg (absolute Zahlen)<sup>27)</sup>

schaft nach 1896 durchmachte <sup>27)</sup>).

Zuzüglich zu diesen Angaben ermittelte die Steuerdeputation noch, daß unter den Neubürgern bis zu 3/4 Zugereiste waren, die die Hamburger Staatsbürgerschaft auf Antrag und nicht von der Abstammung her erworben hatten; dieser Satz lag vor dem Gesetz bei 58 %. "Die politische Konsequenz aus dieser Veränderung ließ sich ohne Mühe dahin präzisieren, daß das in den Händen einer althamburgischen, gutsituierten und konservativen Minorität als Vorzugsgut befindliche Bürgerrecht nunmehr als ein Gemeingut an eine zum großen Teil zugezogene Masse von geringerer Steuerkraft und mit anderen Staatsanschauungen übergang <sup>29)</sup>." Die Studie der Hamburger Steuerdeputation zeigte, daß es

27) Quelle: Statistik des Hamburgischen Staates, Bd. XXII.

28) Quelle: Die Angaben wurden zusammengestellt aus: Statistik des Hamburgischen Staates, S. 8 - 18.

29) Seelig, Hamburgisches Wahlgesetz, S. 139.

Tabelle 3: Alt- und Neubürger in Hamburg (Angaben in %) 28)

	Altbürger: Bürgerrechtser- werb 1889-Nov. 1896	Neubürger: Bürgerrechtser- werb Nov. 1896-1898	1899-1900	1901- 1902
Alter:				
21-30 Jahre	17	6	12	10
30-40 Jahre	43	45	46	46
über 40 Jahre	40	49	42	44
Stellung im Beruf:				
Unselbständige	20	46	52	69
Berufsgruppen:				
Handel, Ver- sicherungen	46	30	33	27
Beamte, Freie Berufe	16	43	20	10
Dienstl., Ar- beiter ohne nähere Bezeich- nung	1	1	4	10
Baugewerbe	1	5	8	11
Einkommensgruppen: unter				
1.100 Mark	5	0	0	0
1.100-1.200 M	3	4	13	36
1.200-2.000 M	15	44	51	42
2.000-3.000 M	14	33	21	14
über 3.000 M	64	18	15	9

eine große Gruppe in der Hamburger Bevölkerung gab, die keine Mühe scheute, alle Möglichkeiten der neuen Bürgerrechtsgesetzgebung auszunützen, um ihr Wahlrecht zu erlangen, das sie für die Wahlen zum Reichstag schon so lange besaß. Daß diese Gruppe mehrheitlich der Arbeiterschaft angehörte und parteipolitisch überwiegend der Sozialdemokratie, war nicht von der Hand zu weisen. Das Wahlergebnis von 1901, als der erste Sozialdemokrat in die Hamburger Bürgerschaft gewählt wurde, kann als Initialereignis für das böse Erwachen der konservativ-liberalen Honoratioren gelten. 1904, bei der nächsten halbschich-

tigen Erneuerung, waren es bereits 13 (von 160); der Handlungsbedarf war gegeben.

Ganz anders präsentierte sich die Situation in München. Während die Arbeiterschaft der Stadt - auch die katholische - sich nahezu konkurrenzlos durch die SPD vertreten fühlte <sup>30)</sup>, kämpften zwei Parteien um die Gunst des Bürgertums: Die Vereinigte Liberale Partei und das katholische Zentrum. Eine eher antiklerikale Haltung des Münchner Bildungs- und Besitzbürgertums förderte hierbei die starke Stellung der Liberalen. "In München fand man weder in Gaststätten noch an den Bahnhöfen katholische Zeitungen", schrieb ein katholischer zeitgenössischer Beobachter: "das war kein Zufall. Die 'Gebildeten' unter den Katholiken lesen den liberalen Generalanzeiger und die ländliche Bevölkerung faßt Lesen als nutzlosen Zeitvertreib für Studierende auf <sup>31)</sup>." Mit ihrer Forderung nach "Simultanschulen" oder "religiös-neutralen Einheitsschulen" nahmen die Liberalen eine betont antikirchliche Haltung ein, der das Zentrum nur eine betont klerikale Haltung entgegensetzen konnte, die der Partei große Teile des gehobenen Bürgertums als Wählerschaft entzog. Das Wahlgesetz, auf das noch zurückzukommen sein wird, tat ein Übriges, die Mehrheiten der Liberalen innerhalb der bürgerlichen Wählerschicht stark überzubetonen, so daß schließlich das Zentrum, wegen des Mehrheitswahlrechts und der Wahlkreiseinteilung und die Sozialdemokraten wegen der diskriminierenden Bürgerrechtsvergabepraxis an einem gemeinsamen Strang zogen, um mittels einer Wahlgesetzänderung die Vormachtstellung der Liberalen im Münchner Rathaus zu brechen. Der besondere reformistische Kurs Georg von Vollmars ermöglichte solch eine taktische Zusammenarbeit zwischen den beiden Parteien, die außer dieser Wahlrechtsforderung nichts gemeinsam hatten. Die konstruktive Mitarbeit der sozialdemokratischen Fraktion im Landtag seit 1890 war bezeichnend für ihre Taktik der kleinen Schritte und für ein hohes Maß an Eingebundenheit in die bürgerliche Umwelt, die von der Berliner Parteispitze aus belächelt und kritisiert wurde. Doch erregte es in München, im Gegensatz zur Situation in Hamburg, keinerlei Aufsehen, als es dem ersten Sozialdemokraten 1893 gelang, in das Kollegium der Gemeindebevollmächtigten gewählt zu werden. Bis zur Gemeindewahlreform 1905/06 wurden schließlich noch 10 weitere Sozialdemokraten in dieses Gremium gewählt. Dennoch blieb die Mehrheit im Gemeindebevollmächtigtenkollegium wie im Magistrat der Stadt liberal.

Die Regelung der Höhe der Bürgerrechtsgebühren oblag dem Magistrat. Nach dem Entgegenkommen 1896, als die Sätze für Arbeiter halbiert worden waren,

30) Vgl. ausführlicher über die Konkurrenzsituation von Zentrum und SPD in München: Merith Niehus, Parteien, Wahlen und Arbeiterbewegung, in: Friedrich Prinz und Marita Krauss (Hrsg.), München - Musenstadt mit Hinterhöfen. Die Prinzregentenzeit 1886 bis 1912 (München, 1988), S. 44 - 53.

31) Leonhard Lenk, Katholizismus und Liberalismus. Zur Auseinandersetzung mit dem Zeitgeist in München 1848 bis 1918, in: Der Mönch im Wappen. Aus Geschichte und Gegenwart des katholischen München (München, 1960), S. 375-408, hier S. 403.

war der Magistrat zu keinen weiteren Zugeständnissen bereit, zumal die Bürgerrechtskampagnen der Sozialdemokraten vor den Kommunalwahlen für ein immer schnelleres Anwachsen der Bürgerzahlen sorgten, trotz der bestehenden sonstigen Einschränkungen wie Aufenthaltsdauer und steuerliche Veranlagung. Über das Instrument der Bürgerrechtsverleihung konnte der Magistrat zwar das Wahlrecht einschränken, doch hatte er keinerlei Einfluß auf die weiteren Bestimmungen des Wahlgesetzes, das von den beiden Kammern des Landtags beraten wurde. Nachdem in Bayern Zentrum und Sozialdemokraten bereits 1905 eine Änderung des Landtagswahlrechts durchgesetzt hatten, die dieses weitgehend an die Bestimmungen des Reichstagswahlrechts annäherten, war der Weg zu einer Reform des Kommunalwahlrechts nicht mehr weit. Zentrum und Sozialdemokraten waren auch hier treibende Kraft - und das Zentrum verfügte in der zweiten Kammer des Landtages über eine absolute Mehrheit der Sitze.

#### Machtverteilung: das Kommunalwahlrecht

Das Kommunalwahlrecht für München war denkbar einfach geregelt 32). In jedem der 20 Wahlbezirke wurde ein Gemeindebevollmächtigter mit einfacher Mehrheit gewählt. Neugewählt wurde alle drei Jahre jeweils das ältere Drittel der insgesamt 60 Bevollmächtigten. Das ganze Kollegium der Gemeindebevollmächtigten wählte sodann ebenfalls alle drei Jahre jeweils 10 der insgesamt 20 Magistratsräte nach absoluter Mehrheit. Mitgewählt wurden jeweils auch Ersatzmänner. Die Wahlbeteiligung war hoch: Bei der letzten Wahl vor der Wahlrechtsänderung im Jahr 1905 wählten 76,6 % der wahlberechtigten Bürger 33). Der relativ geringe Anteil der Arbeiterschaft unter den Münchner Wählern aufgrund der eingeschränkten Bürgerrechtsverleihungen wirkte sich erheblich zuungunsten der SPD aus, das Zentrum hingegen wurde hauptsächlich wegen des herrschenden einfachen Mehrheitswahlrechts benachteiligt. 1905 erreichte das Zentrum mit 40 % der Stimmen 15 % der Gewählten, die Sozialdemokratie immerhin mit 27 % der Stimmen noch 25 % der Bevollmächtigten und die Liberalen mit 33 % der Stimmen 55 % der Gemeindebevollmächtigten 34). Die Sozialdemokraten wurden also weder durch die Wahlkreiseinteilung noch durch das geltende Mehrheitswahlrecht entscheidend benachteiligt. Sie gewannen gegen die Liberalen die Mandate in den zu reinen Arbeitervororten ausgewachsenen Vorstädten Münchens, die Liberalen bezogen ihre Bevollmächtigten nahezu unangefochten aus den nur dünn bewohnten Innenstadtgebieten. Lediglich die absolute Zahl sozialdemokratischer Wähler war durch die Beschränkung der Bürgerrechtsvergabe weit geringer, als es bei Reichs- und Landtagswahlen der Fall war.

32) Zum Wahlrecht vgl. Manfred B o c k, Die Verfassung der Stadt München von 1818 bis 1919 (München, 1967).

33) Zeitschrift des Königlich Bayerischen Statistischen Landesamtes, 41. Jg. (1909), S. 607.

34) Ebd., S. 616.

Obwohl die bayerische Sozialdemokratie als ausdauerndste Kämpferin für ein neues Gemeindewahlrecht immer wieder in Erscheinung trat 35), war sie doch vollkommen von der Mitarbeit der Mehrheitspartei des Landtages, dem Zentrum, abhängig. Die katholische Zentrumsparlei, die sich bereits für eine Reform des Landtagswahlrechts mit der Sozialdemokratie zusammengeschlossen hatte - auch Wahlbündnisse mit der SPD erfolgreich abschloß - war nach der für sie erfolgreichen Reform des Landtagswahlrechts auch bereit, für die Gemeindewahlrechtsreform zu kämpfen. Das Ergebnis dieser Reform war - auch wenn ein Großteil sozialdemokratischer Forderungen in Erfüllung ging - denn auch in erster Linie ein Erfolg für das Zentrum. Das neue Gemeindewahlgesetz trat am 15. August 1908 in Kraft.

Die Höhe der Bürgerrechtsgebühren war den einzelnen Gemeinden überlassen; indirekt regelten sie sozusagen über diese Gebühren den Zugang zum Gemeindewahlrecht. Da diese Gemeindekompetenz weithin unangetastet blieb, griff die neue Wahlgesetzgebung in den bestehenden Wahlberechtigtenkörper nicht ein. Lediglich das Wahlverfahren wurde grundlegend verändert 36). Das Zentrum schloß sich der sozialdemokratischen Forderung nach einem Proportionalwahlverfahren in modifizierter Form an.

Im Jahr 1908 war das Verhältniswahlsystem im deutschen Reich noch relativ unerprobt. Obwohl hier Erfahrungen aus den Wahlen zu Gewerbe- und Kaufmannsgerichten bereits vorlagen, waren doch die einzigen parlamentarischen Vorläufer der Stadtstaat Hamburg und der Staat Württemberg gewesen; im benachbarten Ausland war es in einigen Kantonen der Schweiz, in Belgien und in Dänemark eingeführt worden. Während es die Sozialdemokraten seit dem Erfurter Parteitag auch offiziell uneingeschränkt forderten, stieß dieses Wahlsystem bei den bürgerlichen Parteien zunächst auf große Skepsis. Entscheidend für die Einstellung zum Verhältniswahlsystem war für alle Parteien die meinungsbildende Erfahrung mit dem geltenden Mehrheitswahlrecht zum Reichstag.

„Es ist unwahrscheinlich, daß die Verhältniswahl innerhalb der politischen Nahziele der Sozialdemokratie jenen Charakter eines 'Axioms' angenommen hätte (...), wenn nicht das bestehende Wahlrecht zum Reichstag, mit seinen prägenden Eigenschaften die SPD aufs Schwerste benachteiligt hätte 37).“

35) Protokoll über die Verhandlungen des 6. Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Bayerns, abgehalten zu Ludwigshafen a. Rh. am 15. und 16. Juni 1902 (Nürnberg, 1902), S. 80ff.

36) Vgl. zum folgenden: Carl von P e l s e r - B e r e n s b e r g, Die Verhältniswahl und ihr gegenwärtiger Bestand in Deutschland (Bonn, 1911), S. 37 - 41; Ernst C a h n, Das Verhältniswahlsystem in den modernen Kulturstaaten (Berlin, 1909), S. 42; Paul H i r s c h und Hugo L i n d e m a n n, Das kommunale Wahlrecht (Berlin, 1911), S. 27 - 30; Robert T h e i l h a b e r, 1808 - 1908. Hundert Jahre bayerischer Wahlrechtsentwicklung. Ein Beitrag zur wissenschaftlichen Politik (München, 1908).

37) Axel M i s c h, Das Wahlsystem zwischen Theorie und Taktik. Zur Frage von Mehrheitswahl und Verhältniswahl in der Programmatik der Sozialdemokratie bis 1933 (Berlin, 1974), S. 129.

An diesem Axiom hielt die Partei fest, auch wenn fast alle bisherigen Beispiele gezeigt hatten, daß das Verhältniswahlrecht sich durchaus nicht zugunsten der sozialdemokratischen Partei ausgewirkt hatte 38). Die Vorstellung vom "zahlen-gerechten Wählen 39)", bei dem jede Stimme zu Buche schlagen würde, wurde zum Dogma. Die Einstellung der bürgerlichen Parteien zum Verhältniswahlrecht war sehr viel pragmatischer. Die Liberalen standen ihm - je nach Lage der Dinge - zum Teil positiv, zum Teil negativ gegenüber; im Falle des Kommunalwahlrechts überwog bei weitem die negative Einstellung, gefährdete doch gerade hier eine Relativierung der Mehrheiten ihre letzten Machtpositionen im Kaiserreich. Beim Zentrum war die Situation nahezu umgekehrt. Reichstags- und Landtagswahlgesetze nutzten dieser regional massierten Partei mehr, wenn sie nach absolutem Mehrheitswahlrecht ausgerichtet waren. Ihre Stellung in den Gemeinden in Bayern aber war nach dem alten Kommunalwahlrecht ambivalent. Auf dem Land profitierte sie von der katholischen Mehrheit und wo die evangelische Bevölkerung überwog, trat die Partei erst gar nicht an. In den Städten allerdings verlor sie regelmäßig den Kampf gegen die Liberalen und die Sozialdemokraten; hier schien ein Verhältniswahlrecht die günstigere Lösung zu sein. Generell wandte man ein 40), ein Verhältniswahlrecht zöge eine Politisierung der Gemeindeverwaltung nach sich, wählte man doch jetzt Parteien statt einzelner Honoratioren, die auch parteilos sein konnten. Dieser Einwand galt zum damaligen Zeitpunkt keineswegs für die größeren bayerischen Gemeinden; sie waren längst parteipolitisch ausgerichtet; daß er für Hamburg durchaus zutraf, wird weiter unten noch zu zeigen sein. Gleiches gilt für den Einwand, ein Verhältniswahl-system zerstöre die Homogenität in den Gemeindevertretungen; auch dies konnte in Bayern nur noch auf ländliche Gemeinden zutreffen, in allen Städten standen sich doch zumindest ein klerikaler und ein antiklerikaler Flügel gegenüber. Das bayerische Kompromißwahlrecht wurde diesen Zentrumsbelangen voll gerecht. Das Proportionalwahlrecht wurde nur in Gemeinden mit mehr als 4.000 Einwohnern eingeführt. In kleineren Gemeinden blieb es bei dem alten Wahlrecht der einfachen Mehrheit.

38) Ein Beispiel hierfür gibt auch Ilse Fischer, 'Industrialisierung, Sozialer Konflikt und politische Willensbildung in der Stadtgemeinde. Ein Beitrag zur Sozialgeschichte Augsburgs 1840 - 1914 (Augsburg, 1977), S. 382, anhand des Augsburger Gewerbegerichts: Als dort 1907 das Mehrheitswahlrecht durch das Proporzsystem abgelöst wurde, verloren die Freien Gewerkschaften die absolute Mehrheit in diesem Gremium. Christliche und Hirsch-Dunckersche Gewerkschaften hatten von dem neuen Wahlsystem profitiert. Zu Württemberg vgl. Merith Niehuss, "Die Stellung der Sozialdemokratie im Parteiensystem Bayerns, Württembergs und Badens," in: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), Der Aufstieg der sozialistischen Arbeiterorganisationen zur Massenbewegung im deutschen Kaiserreich (München, 1989).

39) So die zeitgenössische Bezeichnung des Verhältniswahlverfahrens.

40) Vgl. Cahn, Verhältniswahlsystem, S. 170ff.

Nur 115 von 8.000 Gemeinden hatten mehr als 4.000 Einwohner 41), doch wurden 93,5 % aller Stimmen in diesen größeren Gemeinden abgegeben 42). Das Verhältniswahlverfahren, das nun für München eingeführt wurde, zog gleichzeitig die Neuordnung der ehemals 20 Wahlkreise zu einem Einheitswahlkreis nach sich. Das zur Anwendung gelangende Listenwahlverfahren - auch Listenverbindungen waren möglich - war recht kompliziert; dennoch bestätigten sich Befürchtungen, der Wähler käme mit diesem Verfahren nicht zurecht, in keiner Weise. Die Wahlbeteiligung stieg erheblich an, von 76,6 % 1905 auf 84,1 % 1908 in München, sie überstieg 1908 auch noch die Beteiligung zur letzten Land- und Reichstagswahl. Der Anteil der ungültigen Stimmzettel blieb zwischen 1905 und 1908 mit 0,3 % gleich 43).

Die Listen in München durften bis zu 30 Namen enthalten, ebensoviele Stimmen hatte der Wähler; 20 Namen waren für die Gemeindebevollmächtigten, die weiterhin alle drei Jahre zu einem Drittel neugewählt wurden, und zehn für deren Ersatzleute. Namen durften bis zu dreimal hintereinander auf der Liste stehen, so daß, ließen die Wähler die Liste ohne Veränderung, eine Häufelung von drei Stimmen für gestimmte Kandidaten entstand. Der Wähler war aber durchaus frei in seiner Listenwahl; er konnte selber bis zu drei Stimmen pro Kandidat häufeln, konnte Kandidaten verschiedener Listen wählen, konnte einzelne Kandidaten herausstreichen und konnte sogar eigene Kandidaten hinzufügen. In letzterem Fall allerdings kam dieser Kandidat nicht der Partei zugute, auf deren Liste er vom Wähler hinzugeschrieben worden war; vielmehr wurde der Name wie eine eigene Liste gehandelt - die Stimme ging in der Praxis verloren. Die Auszählung der Stimmen erfolgte für die Partei bzw. die Listenverbindungen nach dem Hagenbach-Bischoffschen System also mittels eines Wahlquotienten; für Reststimmen wurde erneut ein Quotient berechnet. Innerhalb dieses Verhältniswahlsystems sollte dem Wähler durch die gleichzeitige Einführung des Kumulierens und Panaschierens die Möglichkeit geboten werden, auch eine Personenwahl vorzunehmen. Von dieser Möglichkeit wurde heftig Gebrauch gemacht. Die folgende Tabelle veranschaulicht die große Bedeutung, die die Personenwahl in kleinen Gemeinden hatte. In Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern, also auch in München, kamen selbst hinzugeschriebene Kandidaten und die gleichzeitige Benennung von Kandidaten aus verschiedenen Listen so gut wie nicht mehr vor.

41) Das neue Gemeindeprogramm in Bayern, in: Kommunale Praxis, 13. Jg. (1913), S. 867f, hier S. 868. Vgl. auch die Diskussion auf den Parteitagen der bayerischen Sozialdemokratie: Protokoll über die Verhandlungen des 6. Parteitagcs der sozialdemokratischen Partei Bayerns (Nürnberg, 1902), S. 80ff.

42) Hans R o s t, "Die Gemeindewahlen in Bayern", in: Kommunalpolitische Blätter, 1. Jg. (1919), S. 195 - 198, hier S. 195.

43) Zeitschrift des Königlich Bayerischen Statistischen Landesamtes, 41. Jg. (1909), S. 607. In kleinen Gemeinden mit weniger als 4.000 Einwohnern, in denen das Mehrheitswahl-



Tabelle 4: Veränderungen der Listen 1908 in Bayern nach Gemeindegrößenklassen (Angaben in %) 44)

Gemeinden mit ... Einwohnern	unveränderte Listen	einfach - veränderte Listen*)	übergreifend
4.001 - 10.000	30	31	39
10.001 - 20.000	53	30	17
20.001 - 50.000	58	30	12
50.001 - 100.000	79	12	10
über 100.000	81	16	4

\*) Einfach veränderte Listen: Der Wähler häuft bestimmte Namen, streicht andere Kandidaten durch. Übergreifend veränderte Listen: Der Wähler panaschiert, nennt also Kandidaten verschiedener Parteien, und/oder schreibt eigene Namen hinzu, die auf keiner Liste aufgeführt sind.

Die Veränderung der Kandidatenlisten der Parteien trafen die einzelnen Parteien in signifikant unterschiedlicher Weise. Während die sozialdemokratischen Wähler so gut wie keine einschneidenden Veränderungen der Wahlvorschläge vornahmen, war die Zahl der Wähler, die mit der Kandidatenreihung und Auswahl ihrer Partei nicht zufrieden waren, bei den Liberalen besonders hoch.

Tabelle 5: Veränderung der Listen 1908 in Bayern nach Parteien (Angaben in %) 45)

ausgewählte Parteien	unveränderte Listen	einfach - veränderte Listen *)	übergreifend
SPD	95	3	2
Zentrum	74	15	11
Liberales	59	31	10

\*) s.o. Anmerkung zu Tabelle 4

Für Liberale und Zentrum gleichermaßen negativ wirkte sich dabei nicht die einfache Veränderung der Listen aus, in denen der Wähler lediglich die Reihen-

verfahren bestehen blieb, sank die Wahlbeteiligung dagegen im Durchschnitt von 59,0 % auf 56,1 %, vgl. ebd.

44) Quelle: Zeitschrift des Königlich Bayerischen Statistischen Landesamtes, 41. Jg. (1909), S. 608.

45) Quelle: ebd., S. 609.

folge der Kandidaten veränderte, sondern vor allem die häufige Aufnahme anderer als von der Partei vorgeschlagener Kandidaten; diese Stimmen gingen der Partei in jedem Fall verloren (immerhin bei beiden Parteien 10 % im bayerischen Durchschnitt). Allerdings dürfte ausgleichend gewirkt haben, daß auf diese Weise mancher Wähler einer anderen Partei diesem oder jenem Kandidaten von Zentrum bzw. Liberalen auch Stimmen gegeben hatte.

Das Wahlrecht zur Hamburger Bürgerschaft im Kaiserreich war ein Dreiklassenwahlrecht, das allerdings nicht die Einteilung der Bürger nach Steuerklassen vorsah, sondern aus der Allgemeinheit der Bürger lediglich zwei Gruppen herausortierte: die Grundeigentümer und die Notabeln 46). Die Bürgerschaft bestand aus 160 Abgeordneten, 80 hiervon wurden von allen wahlberechtigten Bürgern direkt gewählt, die im Raum des Stadtstaates Hamburg Grundstücke besaßen und 40 weitere Abgeordnete wurden von den sogenannten Notabeln der Stadt gewählt, eine Gruppe, der Richter, Handelsrichter, Mitglieder der Vormundschaftsbehörde, der Handels- und Gewerbekammern angehörten bzw. früher angehört hatten. Für die Wahl der Notabeln bildete die Stadt einen einzigen Wahlbezirk, für die Grundeigentümerwahlen wurden 20 Wahlbezirke gebildet und für die allgemeinen Wahlen deren 80. Alle drei Jahre wurde die Bürgerschaft halbschichtig neu gewählt. Hierzu waren jeweils alle Wahlberechtigten aus der Gruppe der Notabeln aufgerufen, die für das gesamte Stadtgebiet jeweils 20 Stimmen für 20 zu wählende Kandidaten abgeben durften. Die beiden anderen Wählergruppen wählten nach Stadthälften, so daß alle drei Jahre jeweils nur die Bürger einer Stadthälfte für die Wahl von 40 allgemeinen Abgeordneten und 20 Grundeigentümern aufgerufen waren. Jeder Wähler hatte dabei so viele Stimmen, wie in seinem Wahlbezirk Abgeordnete zu wählen waren, gewählt wurde nach relativer, also einfacher Mehrheit. Eine Bevorzugung der Gruppen der Grundeigentümer und Notabeln geschah dabei, abgesehen von dem Zahlenverhältnis 80 zu 40 zu 40, das der Stärke der Gruppen in keiner Weise gerecht wurde, auf zweifache Weise: Zum einen hatten Grundeigentümer wie Notabeln jeweils auch Stimmrecht in der Gruppe der allgemeinen Wähler, die Notabeln waren auch häufig gleichzeitig Grundbesitzer und wählten auf diese Weise gleich dreimal. Im Jahr 1880 wählten 20.000 Bürger 80 Abgeordnete der allgemeinen Abteilung, von ihnen waren 5.500 nochmals zur Grundeigentümerwahl berechtigt, 500 von ihnen waren Notabeln, die ebenfalls 40 Abgeordnete wählten; von ihnen wiederum war ca. die Hälfte gleichzeitig Grundbesitzer. Letzere kamen auf das 23-fache Stimmrecht wie einfache Wähler 47). Zum zweiten fanden die

46) Vgl. zur Wahlrechtsentwicklung in Hamburg die bereits genannten Werke von Seelig, Bolland, Möllering, sowie kurz: Hans Wilhelm Eckardt, Privilegien und Parlament. Die Auseinandersetzung um das allgemeine und gleiche Wahlrecht in Hamburg (Hamburg, 1980), Weiter zurückgehend: Geert Seelig, Die geschichtliche Entwicklung der Hamburgischen Bürgerschaft und die Hamburgischen Notabeln (Hamburg, 1900).

Wahlen der drei Kategorien an drei verschiedenen Wahltagen statt, jeweils mit mehreren Tagen Zwischenraum und nach Bekanntgabe der vorhergehenden Wahlergebnisse, zuerst die der allgemeinen Abteilung, dann die Grundeigentümergebührenwahlen und zuletzt fanden die Notablenwahlen statt. Üblich vor allem bei den Notablenwahlen war dabei, durchgefallene Kandidaten kurzfristig für ihre Wahl zu benennen, also im Verlauf der Wahl unmittelbar Einfluß auf ihr Ergebnis zu nehmen 48).

Die Bürgerschaft wählte aus ihrer Mitte die Senatsmitglieder nach einem sehr komplizierten Verfahren. Der Senat bestand aus 18 Mitgliedern, von denen 9 "Rechts- oder Kameralwissenschaften studiert" haben und weitere 7 dem Kaufmannsstande angehören mußten 49). Diese Mitglieder wurden auf Lebenszeit gewählt und durften frühestens nach sechs Jahren ausscheiden 50).

Die Zusammensetzung der Hamburger Bürgerschaft läßt sich nach Fraktionen oder gar Parteien kaum differenzieren. Als lockere Abgrenzungsbezeichnung wählte man die Fraktionierung in "Rechte", "linkes Zentrum" und "Linke", wobei alle Gruppen parteipolitisch dem Oberbegriff "Liberal" zuzuordnen waren. Diese Eingruppierung entsprach einer Einteilung nach Berufsgruppen. Die Rechte war die Partei der "Hamburger Tradition, Großkaufleute, Richter, Rechtsanwälte", es folgte in der Hierarchie das linke Zentrum mit Kaufleuten, Maklern und Rechtsanwälten und schließlich die Linke als Vertreterin des gewerblichen Mittelstandes: Handwerksmeister, Krämer und vor allem Grundeigentümer 51). Nach zeitgenössischen Bemerkungen unterschieden sich diese Fraktionen "weniger durch politische Gegensätze als durch die Stiefel": Die Fraktion der Rechten sei die "Fraktion der Lackstiefel", das linke Zentrum "diejenige der Wachsstiefel und die Fraktion der Linken diejenige der Schmierstiefel 52)". Dieses Honoratiorenengremium bestand 1883 zu 59 % aus Kaufleuten, 23 % aus Angehörigen "gelehrter Berufe" und zu 16 % aus Gewerbetreibenden. 92 % der Bürgerschaftsmitglieder waren "Selbständig" gegenüber 27 % in der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung Hamburgs 53). Arbeiter, Handwerks-

47) Möllering, Entwicklung, S. 34.

48) Eckardt, Privilegien, S. 32f.

49) Nach der Verfassung von 1879, abgedruckt, in: Bolland, Bürgerschaft, S. 166ff. Das Verfahren zur Wahl eines Senatsmitgliedes erfolgte in ununterbrochener Sitzung der Bürgerschaft in mehreren Stufen. Die Beschreibung des Verfahrens nimmt in der Verfassung drei Seiten in Anspruch (Art. 9).

50) Erst nach 10 Jahren und mit Vollendung des 60. Lebensjahres erhielten sie Anspruch auf eine Pension. Ebd., Art. 10.

51) So ein Bericht über die Hamburger Bürgerschaftswahlen in der Kommunalen Praxis, 13. Jg. (1913), Nr. 15, S. 478.

52) Zitiert nach Ursula Büttner, "Vereinigte Liberale und Deutsche Demokraten in Hamburg 1906 - 1930", in: Zeitschrift des Vereins für Hamburgische Geschichte, Bd. 60 (Hamburg, 1977), S. 1 - 34, hier S. 6.

53) Aus: Eckardt, Privilegien, S. 31.

gesellen und Dienstboten stellten um diese Zeit insgesamt 61 % der Erwerbstätigen der Stadt; ihr Berufsstand war mit keinem einzelnen Abgeordneten vertreten. Als nun die erwähnte Bürgerrechtsänderung von 1896 den Anteil Wähler in diesen unteren Schichten erheblich zunehmen ließ und es schließlich ermöglichte, daß 1901 in der allgemeinen Abteilung der erste Sozialdemokrat in die Bürgerschaft gewählt wurde, bedeutete dies für die liberalen Honoratioren dieses Gremiums einen Schritt auf dem Wege zur totalen Machtübernahme der Sozialdemokratie, die bereits unangefochten alle drei Reichstagsitze Hamburgs in Besitz genommen hatte. Auf der anderen Seite galt es auch, sich eines neu entstehenden antisemitischen Flügels zu erwehren: 1897 war der erste Abgeordnete der Antisemiten in die Bürgerschaft eingezogen. Bis 1901 waren zwei weitere gefolgt. Ihre Anträge in der Bürgerschaft waren häufig polemisch und widersprachen so dem ruhigen, meist sachlichen Diskussionsstil des Gremiums in einer sonst eher hanseatisch kühlen Atmosphäre.

Da es schlecht möglich schien, ein einmal verliehenes Bürgerrecht wieder rückgängig zu machen, feilte die Bürgerschaft an einzelnen Bestimmungen des Wahlrechts herum, um zukünftige Wahlergebnisse wieder in die gewünschten Bahnen lenken zu können. Eine Neueinteilung der Wahlkreise sollte die dichter besiedelten Vororte zu ihrem Recht kommen lassen; und um Mehrheiten in Arbeitervierteln zu erschweren, wurde der Modus der einfachen Mehrheit durch das absolute Mehrheitswahlrecht ersetzt, um in Stichwahlen liberalen Fraktionen Bündnisse gegen die Sozialdemokratie zu ermöglichen 54). Diese Neuregelung trat 1904 in Kraft, doch die darauffolgende Wahl bescherte der Bürgerschaft 12 weitere sozialdemokratische Abgeordnete.

Für die Mehrheit der Bürgerschaftsmitglieder und den Senat war nun klar, daß eine völlige Revision des Wahlrechts anstand. Der Senat bildete eine Kommission von 5 Senatsmitgliedern, um die Frage zu prüfen, "ob und eventuell durch welche Mittel einem übermäßigen Eindringen sozialdemokratischer Elemente in die Bürgerschaft vorgebeugt werden könne 55)."

Obwohl dieses Ziel einer Revision des Wahlgesetzes fast allen Bürgerschaftsmitgliedern deutlich vor Augen stand, wurden doch heftige Diskussionen um die Mittel geführt, die zu diesem Ziel führen sollten. Die beiden Bürgermeister der Stadt, die der Fünferkommission des Senats angehörten, lehnten die Einführung eines nach Steuergruppen gegliederten Klassenwahlrechts kategorisch als reaktionär ab, widersprachen aber nicht, als die Bürgerschaft daraufhin diese Kommission kurzerhand um zwei weitere Mitglieder auf insgesamt sieben erweiterte. Die Aufgabe der Kommission bestand unausgesprochen darin, zwei Befürchtungen des liberalen Bürgertums gegeneinander abzuwägen. Die Furcht vor sozialdemokratischen Mehrheiten in der durch die allgemeine Abteilung gewählten Abgeordnetengruppe stand auf der einen Seite und die Furcht vor einer

54) Vgl. die Diskussion um die Wahlgesetzgebung bei B o l l a n d, Bürgerschaft, S. 64f.

55) Ebd., S. 65. Vgl. hier auch zum Folgenden.

zunehmenden Politisierung und Fraktionierung der Bürgerschaft und letztendlich auch des Senats stand auf der anderen, war doch allen Betroffenen klar, daß eine "antimodernistische" Wahlrechtseinengung auch das bisher vereinte liberale Lager spalten mußte. Obwohl der Senat einhellig der Meinung war, daß die Sozialdemokratie eine Vertretung, auch ein Mitspracherecht haben sollte, jedoch keinesfalls die Macht, kam es doch zu keiner einheitlichen Meinungsbildung, als die Kommission dem Senat den Gesetzentwurf vorlegte. Nach traditionellem Gebaren traten die Gegner des Gesetzentwurfes, letztendlich doch nur eine Minorität, zwar nicht an die Öffentlichkeit, doch war die gesplante Meinung innerhalb des Senats nicht zu verheimlichen und trug zur aufgebrachten Stimmung auch innerhalb der Bürgerschaft bei.

Heftig protestierten die Sozialdemokraten gegen die geplante Wahlrechtsverschlechterung. Schließlich war die Bürgerrechtserweiterung 1896 beschlossen worden, um das politikmüde Bürgertum der Stadt zu mobilisieren; dieses sei auch erreicht worden. "Bevor das neue Bürgergesetz in Kraft trat, konnten nicht einmal die Ehrenstellen besetzt werden, man mußte Staatsangehörige hinzuziehen. Das Interesse für die städtischen Angelegenheiten war soweit zurückgegangen, daß man sich Komiker in Bürgervereinsversammlungen zur Unterhaltung kommen ließ 56)." Am Tag der entscheidenden Debatte zur Wahlrechtsvorlage, dem 17. Januar 1906, rief die Hamburger SPD zu einer Protestveranstaltung nachmittags um vier Uhr auf. Dieser Zeitpunkt fiel für die Mehrzahl der Beschäftigten in die tägliche Arbeitszeit; ein Verlassen des Arbeitsplatzes konnte für die Teilnehmer auch den Verlust ihres Arbeitsplatzes zur Folge haben. In der Praxis kam diese Protestveranstaltung einem Massenstreik gleich 57). Dies war von der Parteiführung als Mittel bewußt eingesetzt worden: Man bewies Stärke, ohne die Schäden bei der Arbeitsniederlegung allzu groß werden zu lassen. Die Polizeiberichte sprachen von 30.000 Teilnehmern, der Vorwärts berichtete von 30.000 Teilnehmern an den verschiedenen Versammlungen und weiteren 50.000 Teilnehmern außerhalb dieser 58). Im Laufe des Spätnachmittags und Abends entglitten aber die Massen der Teilnehmer der Kontrolle der Parteiführung. Es kam zu erheblichen Ausschreitungen, Polizei wurde zu einem Großeinsatz gerufen und schlug den Aufstand blutig nieder. Obwohl Gewalttätigkeiten von der Partei ausdrücklich abgelehnt worden waren und von 59 Verhafteten auch nur neun der sozialdemokratischen Partei bzw. einer Gewerkschaft angehörten 59), blieb in den Augen der bürgerlichen Presse die Sozialdemokratie verantwortlich für diese Ausschreitungen. Die Fronten in der Wahlrechtsdebatte verhärteten sich zusehends.

56) Sozialdemokratisches Flugblatt. Zit. nach B o l l a n d, Bürgerschaft, S. 69.

57) Vgl. hierzu ausführlich: Richard J. E v a n s, " 'Red Wednesday' in Hamburg: Social Democrats, Police and Lumpenproletariat in the Suffrage Disturbances of 17. January 1906", in: Social History, Vol. 4 (1979) S. 1 - 31.

58) Ebd., S. 5.

59) B o l l a n d, Bürgerschaft, S. 68.

Die sehr heftig und kontrovers geführte Diskussion um ein neues Wahlrecht bezog letztlich all jene Bestandteile des alten Wahlrechts wieder ein, die sich im Zurückdrängen der Sozialdemokratie bewährt hatten. Neue Regelungen dagegen galt es für jene Bestimmungen zu finden, die es der Sozialdemokratie ermöglicht hatten, bis 1904 insgesamt 13 Sitze zu erringen. Da war zunächst einmal der Fehlgriff von 1902, das Mehrheitswahlrecht zu verschärfen und aus dem relativen ein absolutes Mehrheitswahlverfahren zu schaffen. Eine einfache Auflistung ergab für die Wahl von 1904, daß die Sozialdemokraten

- in 12 Bezirken mehr als 50 % der abgegebenen Stimmen
- in 10 Bezirken 40 - 50 % der abgegebenen Stimmen
- in 8 Bezirken 30 - 40 % der abgegebenen Stimmen
- in 3 Bezirken 20 - 30 % der abgegebenen Stimmen
- in 7 Bezirken unter 20 % der abgegebenen Stimmen erhalten hatten <sup>60)</sup>.

Die Einführung des Proportionalwahlsystems zumindest für Teile der Wählerschaft schien der großen Mehrheit der Bürgerschaft als Einziges Abhilfe zu bieten. Das Gesetz sah schließlich die Einführung des Verhältniswahlsystems für die Hamburger Stadtbezirke, nicht aber für die acht, nun neu gebildeten Landbezirke vor. Dieser differenzierte Einsatz des Verhältniswahlrechts hat klare Parallelen zu seinem Einsatz in Württemberg, Baden und Bayern. In allen drei Staaten behielt man für die Landgebiete das Mehrheitswahlrecht bei. Der Haupteinwand von bürgerlicher Seite gegen die Einführung des Proportionalwahlrechts erwähnte völlig zu Recht das fast gänzliche Fehlen von Parteien in Hamburg, ohne die schließlich ein solches Wahlverfahren nicht durchführbar sei. In den Augen der Mehrheit jedoch überwogen die Vorteile der anvisierten Ergebnisse eines Verhältniswahlverfahrens den Nachteil, die hehren Prinzipien der Parteilosigkeit für Bürgerschaft und Senat aufgeben zu müssen. Zudem sei in Listenverbindungen die Sozialdemokratie eher zu schlagen als in Stichwahlabkommen, weil der Wähler nach wie vor den Kandidaten seines Vertrauens wählen könne, was in Stichwahlen zumeist nicht der Fall sei <sup>61)</sup>.

Während die Wählereinteilung in Grundeigentümer und Notable sich als Bollwerk gegen sozialdemokratisches Vorgehen bewährt hatte und entsprechend im neuen Gesetz beibehalten werden konnte, war die Neueinteilung der allgemeinen Abteilung für das reine Stadtgebiet der umstrittenste Punkt der Wahlrechtsänderung. Vorschläge, eine Steuereinteilung in drei Klassen vorzunehmen, scheiterten letztlich am heftigen Widerstand des sich allmählich formierenden linksliberalen Flügels. Das Wahlgesetz von 1906 sah schließlich die Einteilung in zwei Klassen vor, in deren erster alle Bürger wählen sollten, die in den letzten drei Jahren durchschnittlich mindestens 2.500 Mark jährlich versteuert hatten, während alle übrigen Wahlberechtigten in der zweiten Klasse wählen sollten.

60) Möllering, Entwicklung, S. 50.

61) Vgl. zur Diskussion hierzu ebd., S. 46f. Vgl. auch Cahn, Verhältniswahlsystem.

Auch war vorgesehen, daß mit einfacher Mehrheit im Senat die Einkommensgrenzen und die Zahl der Abgeordneten bei Bedarf geändert werden konnten. Eine weitere wesentliche Neuerung war die Einführung des passiven Wahlrechts erstmals auch für Beamte 62).

Insgesamt war das Wahlgesetz durch diese Vielzahl verschiedener Regelungen unübersichtlich und kompliziert. Im folgenden seien nur noch einige für die Argumentation wichtige Regelungen hervorgehoben.

Im Stadtgebiet wurden nun statt 80 nurmehr 72 Abgeordnete der allgemeinen Abteilung nach Verhältniswahlrecht gewählt, im Landgebiet nach absolutem Mehrheitswahlrecht acht. Grundbesitzer und Notable wählten im Stadtgebiet jeweils vierzig Abgeordnete. Für die allgemeinen Wahlen und für die Grundbesitzerwahlen teilte man das Stadtgebiet in zwei Wahlkreise, wobei zu jeder halbschichtigen Erneuerung der Bürgerschaft alle drei Jahre nur in je einem Wahlkreis 36 bzw. 20 Abgeordnete für je sechs Jahre gewählt wurden. Im Landgebiet wurde in 4 der 8 Wahlkreise halbschichtig gewählt. Wie ehemals wählten die Notablen nicht im halben, sondern im ganzen Stadtgebiet jeweils die Hälfte, also 20 ihrer Abgeordneten alle drei Jahre 63).

In der allgemeinen Abteilung wählte die erste, höher besteuerte Wählergruppe 24 Abgeordnete, die zweite, sehr viel größere Gruppe mit dem versteuerten Einkommen zwischen 1.200 und 2.500 Mark wählte 12 Abgeordnete. Jeder Wähler hatte dabei soviel Stimmen, wie Abgeordnete zu wählen waren, mit Ausnahme der ersten Gruppe der allgemeinen Abteilung, die auch nur 12 Stimmen wie die Wähler der zweiten Gruppe abgeben durfte. Kumulieren bis zur Höhe der erlaubten Stimmenzahl und Panaschieren war erlaubt, nicht jedoch das Hinzufügen "wilder" Kandidaten wie in Bayern, Listenverbindungen waren möglich. In der allgemeinen Abteilung lagen dieselben Kandidatenlisten für Wähler beider Gruppen aus. Die abgegebenen Stimmzettel wurden vom Wähler mit einer aufgeklebten Marke als Gruppenkennzeichen kenntlich gemacht. Diese Marken wurden in verschlossenen Umschlägen im Wahlbüro überreicht, um Diskriminierungen zwischen beiden Wählergruppen zu vermeiden. Die Zahl der auf jede der beiden Gruppen entfallenden Kandidaten pro Liste wurde sodann getrennt berechnet. Beispielsweise wählte Gruppe 1 zwei sozialdemokratische Abgeordnete, Gruppe zwei deren acht. Bei der namentlichen Auswahl der insgesamt nun zehn gewählten Sozialdemokraten wogen die Stimmen der Wähler der ersten und der zweiten Gruppe dagegen gleich; die auf jeden Kandidaten entfallende Stimmenzahl in beiden Gruppen wurde addiert und die zehn Kandidaten der sozialdemokratischen Liste mit den meisten Stimmen aus beiden Wählergruppen ausgewählt. Hier überwog der Einfluß der zweiten, an Zahl weit größeren Gruppe - ein minimaler Vorteil im Rahmen der eklatanten Benachteiligung der zweiten Wähler-

62) Diese durften die Wahl im Gegensatz zu allen anderen Personen ablehnen.

63) Vgl. diese Regelungen genauer im Wahlgesetz. Bemerkenswert scheint mir, daß im Hamburger Landgebiet weder Grundbesitzer- noch Notablenwahlen stattfanden.

gruppe, der von der bürgerlichen Presse und Literatur stark in den Vordergrund geschoben wurde 64).

### Das Ergebnis: Sieg oder Niederlage des liberalen Bürgertums?

Die Wahlrechtsänderung in Bayern war vom Zentrum und der SPD als Schlag gegen die Liberalen konzipiert und gegen deren Willen in der ersten und zweiten Kammer durchgesetzt worden. Tabelle 6 zeigt von 1887, dem ersten Jahr nachweislicher sozialdemokratischer Beteiligung, die Wahlergebnisse bis 1914.

Die Betrachtung der ersten beiden Spalten, der Zahl der Wahlberechtigten und die Wahlbeteiligung zeigt hierbei keine Trendwende mit der Wahlrechtsänderung 1908 66), aber doch qualitative Sprünge um mehrere Prozentpunkte nach oben. Bemerkenswert sind die Auswirkungen der Wahlgesetze, vor allem für die Zentrumsparterie, der mehr als ein Viertel ihrer Wähler aus der vorhergehenden Wahl von 1905 untreu wurde und vermutlich teils zu kleineren Interessenparteien übergelaufen, teils dem "Partner" SPD zugute gekommen sein dürfte. Die bisherige erhebliche Benachteiligung des Zentrums wird deutlich durch die gleichzeitige Verdoppelung der Mandate zwischen 1905 und 1908. Umgekehrt zeigt sich die Bevorzugung der Liberalen durch das alte Wahlrecht: Trotz geringer Zugewinne in der Wählerschaft fielen sie von 11 auf 7 Mandate zurück. Der Sozialdemokratie hat das neue Gesetz nicht viel gebracht: Sie war auch unter dem alten Wahlrecht entsprechend ihrer Stimmenzahl vertreten. Die längerfristige Betrachtung zeigt aber: Das Verhältniswahlrecht brachte den kleinen Parteien und der Sozialdemokratie erheblichen Wählerzuwachs, der sich vermutlich auch aus vormaligen Nichtwählern rekrutierte. Bei den Liberalen setzte sich, wenn auch etwas verstärkt 1911, der Trend des langsamen Rückgangs fort, auf den ersten Blick unbeeinflusst von der Wahlgesetzgebung. Doch dürfte die geringere Chance, Mandate zu gewinnen, auch bei den Liberalen den Abfall ihrer alten Wählerschaft von der Partei beschleunigt haben. Die erheblichen Wählerverluste des Zentrums lassen sich meines Erachtens auf eine mittelbare Folge des Verhältniswahlrechts zurückführen, die am Hamburger Beispiel sehr viel deutlicher wird. Die in die Öffentlichkeit getragene Diskussion um das Wahlrecht und die Chancengleichheit der Parteien hat eine Politisierung der Wählerschaft

64) Vgl. z. B. die unvollständige Darstellung bei Möllering, der den Eindruck entstehen läßt, daß die zweite Gruppe an Einfluß insgesamt stärker ist als die erste (S. 59).

65) Quelle: Statistisches Handbuch der Stadt München (München, 1928), S. 307.

66) Leider hat die amtliche Statistik die Gemeindewahlen bis 1908 sträflich vernachlässigt, so daß die hier zitierte Quelle die einzige amtliche Veröffentlichung darstellt. Vgl. das unveröffentlichte Material, in: Stadtarchiv München, Wahlamt, Akt Nr. 158. Abweichend hier die Parteizugehörigkeit der Gewählten für 1902: 11 Liberale, 5 Zentrum, 4 SPD. Die hier gemachten Angaben in Tabelle 6 werden auch bestätigt durch die sozialdemokratische Veröffentlichung: Die Sozialdemokratie im Münchner Rathaus. Ein Handbuch für Gemeindewähler (München, 1914), S. 10.



Tabelle 6: Die Gemeindewahlen in München 1887 - 1914 65)

Wahl- jahr	Wahlbe- rechtigte	Wahlbe- teiligung *)	Abgegebene Stimmen in %			Gewählte			SPD	Sonst.**)
			Liberal	Zentrum	SPD	Sonst.	Lib.	Zen.		
1887	12.729	66,5	50,9	43,5	5,2	0,4	12	8	-	-
1890	16.213	64,3	46,1	42,2	11,4	0,3	11	9	-	-
1893	19.292	59,9	41,1	34,3	21,9	2,7	14	5	1	-
1896	23.116	68,9	33,0	41,2	21,6	4,2	10	10	-	-
1899	26.215	68,1	35,8	38,1	24,8	1,3	12	6	2	-
1902	28.247	74,4	36,4	35,3	23,4	4,9	12	5	3	-
1905	31.252	76,6	33,0	41,2	21,5	4,3	11	3	5	1
1908	35.989	84,1	34,1	26,7	29,0	10,2	7	6	6	1
1911	41.456	87,8	29,4	22,4	37,9	10,3	6	5	8	1
1914	47.155	69,2	27,2	24,2	38,6	9,9	5	6	8	1

\*) Bis 1905: Anteil der gültigen Stimmzettel an den Wahlberechtigten, danach: Anteil der abgegebenen Stimmzettel an den Wahlberechtigten.

\*\*) 1905: Christlich Sozial, 1908 - 1914: Hausbesitzer

bewirkt, die vermehrt zu einer Polarisierung der Interessen führte. Gerade das bayerische Zentrum, das auf sozialpolitischem Gebiet nichts Programmatisches zu bieten hatte, büßte, zumal in einer "Arbeiterstadt", wie München es im bayerischen Vergleich darstellt, an Unterschichtenwählern erheblich ein und verlor auf der anderen Seite des politischen Spektrums wirtschaftlich orientierte Wähler an Splittergruppen.

Die Zusammensetzung des Gemeindebevollmächtigtenkollegiums in München allerdings unterschied sich von den Ergebnissen in Tabelle 6. Denn die alle drei Jahre stattfindenden Wahlen bestimmten nur ein Drittel des Gremiums neu, wobei gleichzeitig das älteste Drittel der Abgeordneten ausschied. Erst 1914 setzte sich das Kollegium der Gemeindebevollmächtigten ausschließlich aus Abgeordneten zusammen, die nach dem neuen Verhältniswahlrecht gewählt worden waren.

Tabelle 7:

Zusammensetzung des Gemeindebevollmächtigtenkollegiums in München 67)

Wahl- jahr	Liberales	Zentrum	Soziald.	Sonstige *)	Zusammen
1899	26	22	2	10	60
1902	30	24	4	2	60
1905	34	16	9	1	60
1908	30	14	14	2	60
1911	24	14	19	3	60
1914	18	17	22	3	60

\*) 1899: 1 Demokrat, 1 Konservativer, 8 ohne Angabe; 1902, 1905: Demokraten; 1908: 1 Hausbesitzer, 1 ohne Angabe; 1911, 1914: 2 Hausbesitzer, 1 Antisemit

Es wäre sicherlich zu hoch gegriffen, zu sagen, das neue Wahlrecht habe den Niedergang der Liberalen verursacht; es hat ihn aber entscheidend beschleunigt. Ähnliches mit umgekehrtem Vorzeichen gilt für die SPD Münchens: Die Partei verfügte bereits 1905 über eine Abgeordnetenzahl, die ihrer Stimmzahl proportional entsprach. Doch mittelbar hat der politische Erfolg der Partei unter anderem durch die gelungenen Wahlgesetzänderungen den starken Aufstieg mitver-

67) Quelle: Stadtarchiv München; Wahlamt, Akt Nr. 158. Die Sozialdemokratie im Münchner Rathaus, a.a.O., S. 140. Kommunalpolitische Blätter, 2. Jg. 1911, "Bayernnummer", Sp. 277. Zeitschrift des Königlich Bayerischen Statistischen Landesamtes, Jg. 47, 1915, S. 282.

ursacht. Die Partei, die eindeutig vom neuen Wahlgesetz profitieren konnte, war das Zentrum: Mußte sie angesichts ihrer schwachen kommunalpolitischen Ausstrahlung noch vor 1908 befürchten, zwischen Liberalen und Sozialdemokraten aufgerieben zu werden, konnte sie den beginnenden Verfall durch das Wahlgesetz aufhalten und 1914 schließlich wieder mit der Fraktion der Liberalen an Stärke gleich aufschließen.

Die Auswirkungen des neuen Wahlgesetzes waren demgegenüber in Hamburg sehr viel unmittelbarer und einschneidender. Wesentliche Veränderungen der Parteienlandschaft ergaben sich bereits vor der ersten Wahl nach dem neuen Wahlrecht 1907. Die Einführung des Verhältniswahlrechts hatte einmal zur Folge, daß die bisherige Wahlkreiseinteilung fallengelassen werden mußte und das Stadtgebiet in lediglich zwei Wahlkreise eingeteilt wurde, wobei bei jeder halb-schichtigen Erneuerung jeweils alle Wahlberechtigten jeweils eines dieser Wahlkreise zur Wahl aufgerufen waren. Zum zweiten bedingte die Verhältniswahl das Aufstellen von Listen und damit eine Fraktionierung der bisher durch fließende Grenzen verbundenen liberalen Gruppierungen. Die bisherige Praxis, daß nämlich Bürgerwahlvereine in jedem Wahlbezirk einen Kandidaten aufstellten, konnte nicht länger bestehen; alle Bürgerwahlvereine einer Stadthälfte waren nunmehr gezwungen, sich zu größeren Gruppen zusammenzufinden, Listen zu kreieren und um Plazierungen von Kandidaten ihres Vertrauens zu feilschen. Diesen Schwierigkeiten sollte das Wahlgesetz vorbeugen, indem es dem Wähler erlaubte, zu panaschieren, also Kandidaten verschiedener Listen auf seinen Stimmzettel zu schreiben. Listenverbindungen waren erlaubt und auch erwünscht. Bei der Diskussion des Wahlgesetzes ging man davon aus, daß die vormals unparteiisch von den Bürgervereinen aufgestellten Kandidaten sich ja auch bisher nach ihrer Wahl freiwillig einer der drei liberalen Fraktionen der Bürgerschaft angeschlossen hatten 68). Dies könnten sie genauso gut auch bereits vor der Wahl tun und auf einer Liste einer dieser Fraktionen kandidieren. Da nun aber offiziell mindestens drei bürgerliche Fraktionen, nämlich die Rechte, das linke Zentrum und die Linke gegeneinander kandidieren mußten, waren Parteiprogramme und gezielte Wählerwerbung notwendig. Es fiel diesen Fraktionen sichtlich schwer, in die Rolle von Parteien zu schlüpfen und kurzfristig Programme zu entwerfen, die sich wesentlich von denen der anderen Fraktionen unterscheiden sollten 69). Bis zu diesem neuen Wahlgesetz hatte die Hamburger Verfassung auch ausdrücklich bestimmt, daß sich Bürgerschaftsmitglieder ihren Wählern gegenüber nicht auf ein bestimmtes Programm bindend verpflichten könnten. Außerhalb dieser drei alten Fraktionen hatte sich aber im Laufe der Diskussion um das Wahlgesetz 1906 ein Flügel von der Linken abgespalten, der in der Wahl

68) H. B a g g e, Die Bürgerschaftswahlen im Stadtgebiete nach dem Hamburgischen Wahlgesetz vom 5. März 1906, mit einem Anhang "Wahlgesetz für die Wahlen zur Bürgerschaft" (2. Aufl, Hamburg, 1907), S. 5f.

69) Vgl. diese ersten Programme in: B o l l a n d, Bürgerschaft, a.a.O., Anhang 8 - 12.

1907 als "Partei" im soziologischen Sinne anzusprechen war. Die Gruppe nannte sich "Vereinigte Liberale" und hatte sich aus 13 Bürgerschaftsangehörigen gebildet, denen die Wahlrechtsänderung nicht nur als "in seiner Verwickeltheit geradezu beisspiellos", sondern auch als schwerwiegender politischer Rückschritt erschien, und die darum in dieser und in einigen weiteren politischen Forderungen mit der Sozialdemokratie übereinstimmten 70). Da die Wahl der halbschichtig vier Kandidaten der Hamburger Landkreise noch nach dem absoluten Mehrheitswahlrecht erfolgte, das bisweilen Stichwahlen notwendig machte, boten sich zwischen Vereinigten Liberalen und Sozialdemokraten Stichwahlbündnisse an, die jedoch 1907 nur rudimentär erfolgten, 1910 aber den Vereinigten Liberalen insgesamt vier Sitze verschafften, darunter einen bei der Notablenwahl 71).

Mit der schärferen Abgrenzung der Fraktionen voneinander zog nun auch ein etwas härterer Umgangston in die altehrwürdige Bürgerschaft ein. Heftige Wortwechsel waren bis dato verpönt, die Reden waren kurz und sachlich - sie durften nicht abgelesen werden (nicht einmal beifälliges Klatschen war erlaubt) 72). Erst im Jahr 1901 hatte die Bürgerschaft beschlossen, stenographische Protokolle ihrer wöchentlichen Versammlungen fertigen zu lassen; bis zu diesem Zeitpunkt hatten Journalisten mehr oder weniger wortgetreu berichtet.

Auch die Veröffentlichung der Wahlergebnisse erfolgte bis einschließlich der Wahl von 1907 nur sehr lückenhaft 73). Die folgende Tabelle gibt die Parteizugehörigkeit der Bürgerschaftsmitglieder an, die auch nicht für alle Wahlen zu ermitteln ist.

Tabelle 8:

Fraktionsstärken in der Bürgerschaft 1895 - 1913 74)

Jahr	Rechte	Linkes Zentrum	Linke	Verein. Liberale	SPD	Sonstige
1895	45	55	60	-	-	-
1904	52	44	48	-	13	3
1907	43	37	37	23	19	1
1910	38	35	37	29	20	1
1913	40	29	39	30	20	2

70) Heinrich H a u p t, "Die Vereinigten Liberalen in Hamburg", in: Die Hilfe, 16. Jg. (1910), Nr. 11, S. 169. Die Partei nahm 1918 den Namen Fortschrittliche Volkspartei (später DDP) auch offiziell an. Vgl. B ü t t n e r, Liberale und Demokraten, S. 5.

71) Nach H a u p t, Vereinigte Liberale. 1907 hatten die Sozialdemokraten sich geweigert, Stichwahlparolen zugunsten der Vereinigten Liberalen auszugeben; andererseits stützten die Vereinigten Liberalen bei einer Nachwahl einen Sozialdemokraten.

72) Als im Jahr 1897 für einen Redner Beifall geklatscht wurde, meinte der Vorsitzende,

Obwohl es gelang, mit Hilfe dieses Wahlgesetzes die Sozialdemokratie auf 20 Bürgerschaftsabgeordnete zu beschränken, handelten sich die Befürworter dieses Gesetzes eine beachtliche Opposition innerhalb der vormals so einigen Bürgerschaft ein. Die Abgeordneten der Vereinigten Liberalen und der Sozialdemokratie bildeten vor dem Ersten Weltkrieg bereits eine starke Gruppe von 40 bis 50 Abgeordneten. Insgesamt wurden für die Befürworter des Wahlgesetzes 1907 114.364 Stimmen abgegeben, für die Gegner, die Vereinigten Liberalen und die Sozialdemokratie zusammen 216.776<sup>75)</sup>. Am Beispiel der Wahlen von 1907 bis 1913 sollen die Folgen der neuen Wahlrechtsregelung noch einmal im Detail aufgeführt werden. Die allgemeinen Wahlen fanden für das Stadt- und Landgebiet z.B. Dienstag, den 1. Februar 1910 statt. Sollten im Landgebiet Stichwahlen nötig werden, so waren diese für den 8. Februar anberaumt, wiederum ein Dienstag. Es folgten sodann nach Bekanntgabe der Ergebnisse im Amtsblatt die Wahlen der Grundeigentümer am Freitag, den 18. Februar, und schließlich Montag, den 28. Februar 1910, die Notabelnwahlen.

Da die Wähler in den einzelnen Abteilungen unterschiedlich viele Stimmen abgaben und die Gruppen der Grundeigentümer zweimal, die der Notablen z. T. dreimal wählten, ergibt sich z. B. für die Wahl von 1907 folgende Relation in Hamburg<sup>76)</sup>:

Einwohner:		1.037.275
Reichstagswähler		261.177
Bürgerschaftswähler:		
in Gruppe 1	(48 Abgeord.)	28.479
in Gruppe 2	(24 Abgeord.)	48.762
im Landgebiet	(8 Abgeord.)	5.946
Grundeigentümer	(40 Abgeord.)	8.731
Notable	(40 Abgeord.)	954

derartige theatralische Beifallsbezeugungen seien bisher in der Bürgerschaft nicht Brauch gewesen, er bitte, sie auch in Zukunft zu unterlassen. Vgl. B o l l a n d Bürgerschaft, S. 77.

73) Auch das Statistische Handbuch für den Hamburgischen Staat, Ausgabe 1920 (Hamburg, 1921), veröffentlicht unter der Rubrik "Wahlen" seit 1892 lediglich Zahlen zur Wahlbeteiligung, diese allerdings sehr ausführlich nach Wahlbezirken.

74) Quelle: E c k a r d t, Privilegien, S. 47; S e e l i g, Hamburg, S. 19.

75) E c k a r d t, Privilegien, S. 45.

76) Quelle: Statistische Mitteilungen für den Hamburgischen Staat, Nr. 8 (Hamburg 1919), S. 59.

Tabelle 9: Bürgerschaftswahlen 1907, 1910 und 1913 im Stadtgebiet 77)

Partei 78)	Allgemeine Abteilung			
	abgegebene gültige Stimmen		gewählte Abgeordnete	
	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 1	Gruppe 2
1907 *)				
Frakt. d. Rechten	12.230	7.017	3	-
Linkes Zentrum	26.982	8.632	7	1
Frakt. d. Linken	15.717	7.581	5	1
Verein. Liberale	22.042	40.255	5	2
Sozialdemokraten	5.586	135.400	1	9
Sonstige	26.506	23.393	-	-
Zusammen	109.063	222.278	25	13
1910				
Frakt. d. Rechten	32.581	15.751	5	-
Linkes Zentrum	28.852	13.767	4	-
Frakt. d. Linken	40.611	22.858	7	1
Verein. Liberale	41.644	48.465	7	3
Sozialdemokraten	8.652	133.939	1	8
Zusammen	152.340	234.780	24	12
1913				
Frakt. d. Rechten	29.838	18.629	5	1
Linkes Zentrum	29.047	12.278	5	-
Frakt. d. Linken	38.765	24.667	6	1
Verein. Liberale	39.499	58.133	6	2
Sozialdemokraten	13.845	197.196	2	8
Sonstige 79)	7.214	6.329	-	-
Zusammen	158.208	317.232	24	12

\*) Als Übergangsregelung vom alten zum neuen Wahlrecht wurden 1907 im Stadtgebiet und im neugebildeten Landgebiet 85 Abgeordnete neu gewählt. Erst 1910 wählte man die gesetzlich vorgeschriebene Zahl von 80 Abgeordneten.

77) Quelle: Seelig, Hamburg, S. 18f. Statistische Mitteilungen über den Hamburgischen Staat, Sonderheft 1910: Die Wahlen zur Hamburgischen Bürgerschaft im Jahre 1910, S. 13; 3. Sonderheft 1913: Die Ergebnisse der Wahlen zur Hamburgischen Bürgerschaft im Jahre 1913, S. 6, 34f, 38f.

78) Bei den Grundeigentümer- und Notabelnwahlen waren die Listen der Rechten, des Linken Zentrums und der Linken verbunden.

	Grundeigentümerwahlen		Notabelnwahlen		Landgebiet
	Stimmen	Sitze	Stimmen	Sitze	Sitze
1907					
Frakt. d. Rechten	6.213	2	8.406	12	2
Linkes Zentrum	19.924	6	2.851	4	3
Frakt. d. Linken	21.945	7	2.080	2	-
Verein. Liberale	6.321	2	1.943	2	2
Sozialdemokraten	3.811	1	-	-	-
Sonstige	24.288	2	-	-	-
Zusammen	82.502	20	15.280	20	7
1910					
Frakt. d. Rechten	15.386	4	9.184	12	-
Linkes Zentrum	19.825	5	3.071	4	-
Frakt. d. Linken	33.140	9	2.092	2	-
Verein. Liberale	10.733	2	2.173	2	4
Sozialdemokraten	3.276	-	-	-	-
Zusammen	82.360	20	16.520	20	4
1913					
Frakt. d. Rechten	8.013	2	7.802	10	1
Linkes Zentrum	22.567	6	3.666	4	2
Frakt. d. Linken	34.963	10	2.426	3	-
Verein. Liberale	7.177	1	2.482	2	1
Sozialdemokraten	3.940	1	-	-	-
Sonstige 79)	-	-	1.284	1	-
Zusammen	76.660	20	17.660	20	4

79) "Frucht- und Gemüsehändler", "Hamburger Konservative Vereinigung" sowie Kandidaten ohne Bezeichnung. Mit Ausnahme der Sozialdemokraten und der Vereinigten Liberalen waren alle Listen in verschiedenen Verbindungen miteinander verbunden.

Möllering berechnet in seiner Arbeit für diejenigen unter den Notabeln, die gleichzeitig Grundbesitzer waren - etwa die Hälfte - ein Wahlrecht von 58,6 zu 1 gegenüber einem Wähler, der in der zweiten Gruppe der allgemeinen Wahlen seine Stimme abgibt. Ein Grundeigentümer hat immer noch 17,1-mal soviel Stimmgewicht 80).

Tabelle 9 zeigt, auf welche Weise die Rechnung des liberalen Bürgertums in Hamburg doch noch aufging. 1913 brauchte die Sozialdemokratie knapp 215.000 Stimmen für 11 Mandate, die Fraktion der Rechten 64.000 Stimmen für 18 Mandate. Gleichzeitig wurde aber auch klar, daß die Sozialdemokratie nicht ausschließlich, wie bei den Gesetzesberatungen angenommen, in der 2. Gruppe der allgemeinen Abteilung zu finden sein würde, sondern regelmäßig auch Sitze in der 1. Gruppe erreichte und 1907 und 1913 sogar in der Gruppe der Grundeigentümer jeweils einen Sitz erringen konnte.

Zudem hatte die gesetzliche Neuregelung, daß Beamte zukünftig das passive Wahlrecht erwerben konnten und gleichzeitig ihr Wahlkörper vergrößert wurde durch die 1896 gesenkte Steuergrenze auf 1.200 Mark, bewirkt, daß ihr Anteil an den gewählten Kandidaten stark anstieg. 1896 waren nur 2 % der Bürgerschaftsmitglieder Beamte, Lehrer oder staatliche Angestellte, 1913 waren es bereits 13 %, ganz abgesehen von der Zunahme der Gewerkschaftsangestellten in der Bürgerschaft 81). Auch dies bedeutete langfristig ein Hinausdrängen der traditionellen Führungsschichten Hamburgs, der Kaufleute, Rechtsanwälte, Bankiers.

Fassen wir zusammen: so unterschiedlich, wie die Ausgangslage sich für die liberalen Honoratioren in unseren beiden Städten darstellte, so unterschiedlich waren die Gesetzesnovellen in München und Hamburg, ebenso wie ihre Auswirkungen. Während das neue Wahlrecht in München einen neuen Trend in die Zusammensetzung des Gemeindebevollmächtigtenkollegiums trug, der den Liberalen entscheidende Nachteile gegenüber dem alten Wahlrecht brachte und langfristig doch die Sozialdemokratie stärkte, konnte das neue Hamburger Wahlrecht, bei seiner einschneidenden Benachteiligung der Sozialdemokratie, den status quo in der fraktionellen Zusammensetzung der Bürgerschaft, wenngleich nur mühsam, halten. Doch obwohl das liberale Bürgertum mit annähernd gleicher Zahl in der Bürgerschaft vertreten blieb, hatte es dennoch einen tiefgreifenden Wandel hinnehmen müssen, nämlich die Aufgabe ihres traditionell unpolitischen Gremiums und somit den Wandel zu einer - parteipolitisch - modernen Stadtverwaltung.

In ihrem Kampf gegen die Sozialdemokratie hatten die Liberalen in beiden Städten unterschiedliche Wege eingeschlagen: In München gelang schon früh die Einbindung der SPD-Politiker in ihr bürgerliches Umfeld, was der "Bürger-schreck-Partei" viel von ihrem Schrecken nahm; in Hamburg war dies angesichts

80) Möllering, Entwicklung, S. 67.

81) Eckardt, Privilegien, S. 48.



einer zahlenmäßig übermächtigen sozialdemokratischen Organisation unmöglich. Um das Vordringen dieser Partei aufzuhalten, riskierten die liberalen Honoratioren der Stadt sowohl die Aufgabe traditioneller politischer Wertvorstellungen wie auch eine Spaltung innerhalb der eigenen Reihen. Doch sei die Prognose erlaubt, daß auch ohne Krieg und die Folgeereignisse 1918/19 der Vormarsch der Sozialdemokratie in der Stadt nicht aufzuhalten gewesen wäre.